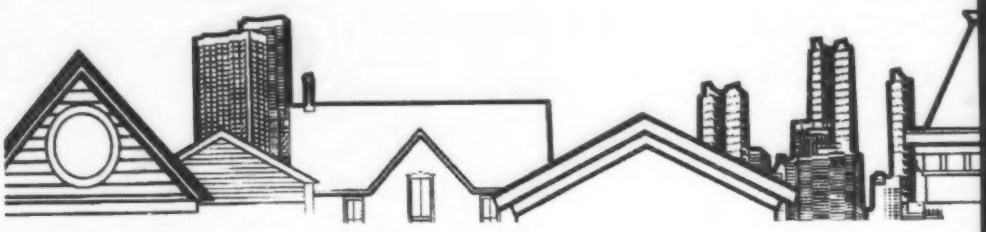
ACT CASE STUDY

HOW THE DISTRICT OF NORTH VANCOUVER BUILT COMMUNITY ACCEPTANCE FOR THE LEGALIZATION OF SECONDARY SUITES IN SINGLE FAMILY NEIGHBOURHOODS

ACT - Affordability and Choice Today



FCM

Canadian Home Builders' Association

CHRA ACHRU

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

Canadian Home Builders' Association
150 Laurier Avenue West
Suite 500, Ottawa
K1P 5J4
Tel: (613) 230-3060

<www.chba.ca>

Canadian Housing and Renewal Association
130 Slater Street
Suite 408, Ottawa
K1P 6E2
Tel: (613) 594-3007

<www. chra-achru.ca>

Federation of Canadian Municipalities
24 Clarence Street
Ottawa
K1N 5P3
Tel: (613) 241-5221

<www. fcm.ca>

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa
K1A 0P7
Tel: (613) 748-2367

<www.cmhc-schl.gc.ca>

101-04682/

AFFORDABILITY AND CHOICE TODAY (A•C•T) REGULATORY REFORM PROJECT

How The District of North Vancouver Built Community Acceptance For the Legalization of Secondary Suites in Single Family Neighbourhoods

Community Planning, Building, Land and By-Law Services Division
of the
District of North Vancouver, British Columbia

Prepared for:

Federation of Canadian Municipalities
Canadian Home Builders' Association
Canadian Housing and Renewal Association
Canada Mortgage and Housing Corporation

January 1999

Case study written by: **Word-Works Communications Services, Kanata, Ontario**

This case study was funded by Canada Mortgage and Housing Corporation but the views expressed are the personal views of the authors and the Corporation accepts no responsibility for them.

Additional copies of this report and case studies produced to date can be obtained free of charge from the **Canadian Housing Information Centre, 700 Montreal Road, Ottawa, Ontario, K1A 0P7. Tel: (613) 748-2367; Fax: (613) 748-2143; E-mail: chic@cmhc-schl.gc.ca**.

Case studies and other program information can be viewed on FCM's homepage at **www.fcm.ca**.

FOREWORD

The project documented in this case study received funding assistance under the Affordability and Choice Today (A•C•T) Program managed by the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builders' Association and the Canadian Housing and Renewal Association, together with the funding agency, Canada Mortgage and Housing Corporation. The A•C•T Program is administered by the Federation of Canadian Municipalities.

A•C•T, which was launched in January 1990, was designed to foster changes to planning and building regulations and residential development approval procedures in order to improve housing affordability, choice and quality.

Through A•C•T, grants are awarded to municipalities, private and non-profit builders and developers, planners and architects to undertake innovative regulatory reform initiatives in municipalities across Canada. Three types of projects are awarded grants under the A•C•T Program: Demonstration Projects, Streamlined Approval Projects, and Case Studies (of existing initiatives).

- *Demonstration Projects* involve the construction of innovative housing that demonstrates how modifications to planning and construction regulations can improve affordability, choice and quality.

- *Streamlined Approval Process Projects* involve the development of a method or an approach that reduces the time and effort needed to obtain approvals for housing projects.

- *Case Study* grants are awarded for the documentation of existing regulatory reform initiatives.

Change and innovation require the participation of all the players in the housing sector. A•C•T provides a unique opportunity for groups at the local level to work together to identify housing concerns, reach a consensus on potential solutions and implement action. Consequently, a key component of A•C•T-sponsored projects is the participation and cooperation of various players in the housing sector in all phases of each project, from development to realization.

All projects awarded a grant under the A•C•T Program are documented as case studies in order to share information on the initiatives and the benefits of regulatory reform with other Canadian communities. Each case study discusses the regulatory reform initiative, its goals and the lessons learned. Where appropriate, the cost savings resulting from modifications in various planning, development and construction regulations are calculated and reported.

Table of Contents

PROJECT OVERVIEW		*i*
1.0	PROJECT DESCRIPTION	1
	1.1 Introduction	1
	1.2 Incentive for Project	1
	1.3 Objectives	3
	1.4 Methodology	3
2.0	RESULTS	5
	2.1 Profile of Owners/Tenants	5
	2.2 Cost Factors	5
	2.3 Regulation and Complaints	6
	2.4 Building Code Issues	6
	2.5 Legal at Last!	6
3.0	COMMUNITY NEEDS and INVOLVEMENT	8
	3.1 Importance to District	8
	3.2 Consultation	8
	3.3 Public Forum	9
4.0	REGULATORY REFORM INITIATIVES & IMPACT ON HOUSING COST, CHOICE AND QUALITY	10
	4.1 What Made the Process Work	10
	4.2 What Other Municipalities Can Learn	10
	4.3 Housing Cost	11
	4.4 Housing Choice	11
	4.5 Housing Quality	11
APPENDIX A	Other Relevant Case Studies	13
APPENDIX B	Reproduction of Legalization By-Law	14

PROJECT OVERVIEW

Secondary suites in single family homes are a fact of life in most municipalities. They meet a market requirement for low-rent housing, they are a form of urban intensification and they address various needs (mostly financial) of home owners. In spite of these benefits, there is real and perceived community resistance to secondary suites. Many municipal administrations have responded to these pressures by trying to outlaw secondary suites or by regulating them like businesses with fees and surcharges imposed on owners. By and large these efforts have failed.

The District of North Vancouver was one of these municipalities. After unsuccessful efforts to close down secondary suites, the municipality decided to try a different approach. It embarked on a long process that eventually legalized these suites subject to a number of conditions.

Before passing the legalization by-law, the District tried to address the underlying perceptions that have long fuelled opposition to secondary suites. This opposition is built upon apprehensions that suites adversely affect neighbourhood quality of life and that the people who inhabit them may not be the kind of folks you want living next door. Demands from some District residents that suites be strictly regulated to mitigate their harmful effects, collided with two basic realities:

1. Most people living next door to homes with suites do so peacefully.
2. Suite owners tend to resist registration, fearing too much expense and red tape.

The District exposed and deflated the misperceptions of residents and suite owners by publishing and promoting four factual documents that:

- profiled owners of secondary suites and their tenants showing how they compared to the rest of the population,
- analysed the cost factors involved in upgrading existing suites to make them building code-compliant, concluding that $10,000 to $15,000 was a typical outlay,
- examined the types of complaints the District received about secondary suites as justification for putting appropriate controls in place,
- examined the Provincial building code issues involved.

These four documents were circulated to builders and developers and to 22 community and ratepayer groups for comment. In addition, the District staged a televised public forum on the issue to obtain input from the public at large.

In general, the community supported the District Council's approach. There was some opposition but it did not discourage Council or District officials. There has never been consensus on the issue of secondary suites and no one expected it to magically appear as a result of this initiative. In the end, the District achieved what it wanted – widespread community acceptance that secondary suites serve genuine needs and therefore deserve a place in the housing mix.

The by-law Council passed in October 1997, to legalize secondary suites in single family

zones, reflected public input. It demands sufficient space for parking, requires that owners live in the home and that there be only one suite per house.

The most striking aspect of the by-law is its conciliatory outlook. It deliberately avoids punitive measures that would discourage owners from having their suites inspected and, if necessary, brought up to code safety and health standards. Owners don't have to register their suites and pay a registration fee. They don't have to pay a business licence fee to operate and there are no extra charges (at present) for water service and garbage pickup. District officials will monitor the program to determine if there should be extra charges for water, perhaps to be implemented through metering.

District officials are not predicting an upsurge in the number of secondary suites in their community because of the by-law. The legislation bestowed "permitted use" status on a stock of suites that already existed and provided a framework for the application of the B.C. Building Code to new suites, renovated suites and (over time) to existing suites. Eventually having suites meet code requirements for health and safety should ensure gradual improvement in the quality of suites in the District. Upgrades may, however, force suite rental rates up a bit.

District of North Vancouver officials think their experience can benefit other municipalities. The process they used, particularly the research methodology, could be followed by others. The research data would probably not apply, but the results obtained by the District show how data can be used to demolish myths that surround secondary suites. The District's unsuccessful effort to register and close down suites is also a cautionary tale for other jurisdictions contemplating a similar approach.

Asked what they learned from their experience that could help others, District officials cite three key points:

1. Provide the public with factual information based on solid research.
2. Find common ground (in this case, consensus focussed on health and safety issues).
3. Adopt a non-punitive approach.

1.0 Project Description

1.1 Introduction

Secondary suites in single family homes fill real needs. They provide low-cost shelter for low-income persons and they bring in the extra income many home owners need to get by. These suites are also a tool for achieving urban intensification, which most municipalities support, because it makes more efficient use of land and infrastructure.

Despite these benefits, the issue of secondary suites in single family neighbourhoods has been dogged by controversy in most parts of Canada. Residents fear they will bring crowding, parking, noise and undesirables into their neighbourhoods. For years, many municipalities responded to these pressures by declaring secondary suites illegal, often driving them underground.

Other municipalities tried regulating them, charging owners a registration fee and making them pay extra for services such as water. In theory, registration would identify these suites, allowing municipalities to inspect them for compliance with building code provisions regarding health and safety. In reality, suite owners largely evaded registration, fearing the additional costs and the red tape.

Actively seeking out and shutting down secondary suites is expensive and time-consuming because a city must compile evidence that an illegal suite is operating so a judge will issue a shut-down order. Passive enforcement, instigated by complaints, is hit and miss because most people do not complain about a neighbour with a suite.

The District of North Vancouver tried the strict approach before it reached the obvious solution: make these suites a legitimate part of the housing mix and deal with suite owners and tenants as part of the community.

Secondary Suites In B.C.

In 1995, the B.C. Government summarized local government practices regarding secondary suites. It said:

- there are 150 incorporated local governments in B.C.,
- 42 do not permit secondary suites,
- 108 permit them, using a wide range of approaches,
- strategies include permitting suites in some single-family zones, in two-family zones, permitting in-law suites only, permitting them through site-specific rezoning.
- 71 of the municipalities that permit suites have special requirements that must be met.

Source: Secondary Suites, A Summary of Local Government Practices, published by the B.C. Ministry of Municipal Affairs and Housing.

1.2 Incentive for Project

The process that ended with formal legalization in 1997, actually began 10 years earlier with a much different objective. At that time, the District aimed to get rid of secondary suites once and for all.

In 1987, after receiving a task force report on illegal suites, the city embarked on a phase out program which included the registration of illegal suites and the legalization of family or "in-law" suites. The goal of the program was to close down all secondary suites, except for family suites, by June 1995. During the phase-out period, owners were allowed to keep the suites temporarily if they registered them, paid extra for water, had them inspected and paid for upgrades needed to make them building code compliant. At that time, the B.C. Building Code had no separate provisions for secondary suites. They were treated as units of multiple housing.

Meanwhile, in 1989, the Social Planning and Research Council (SPARC) studied the secondary suite issue in light of concerns about affordable housing. In its report, titled *The Housing Needs in the District of North Vancouver*, SPARC stated the case for secondary suites:

- rents of secondary suites are generally lower than apartment rents,
- the cost of setting up a suite ($14,000 to $25,000) is low,
- impact on local infrastructure is negligible,
- income generated by secondary suites is a tool to increase home ownership (by generating income that helps with mortgage payments),
- tenants provide security and companionship for older residents.

SPARC recognized that secondary suites are an important and inexpensive source of affordable housing and recommended ending the Phase Out Program, retaining registration and allowing secondary suites in new homes.

Secondary and Family Suites Defined

Secondary: complete living units with a kitchen and bath and frequently a separate entrance, contained within a single family home and rented out.

Family: additional living space within a single family residence that is directly connected to the main unit, most often occupied by relatives of home owners – sometimes called in-law suites.

The following year, in 1990, a citizens' Housing Strategy Task Force also recommended legalization of suites in houses occupied by owners as one facet of a municipal strategy to create additional affordable housing.

Council supported this task force idea but later, when debating various affordable housing initiatives, severed the controversial matter of secondary suites from the other measures under consideration. When Council finally approved an affordable housing strategy in 1992, secondary suites were not included. By default, then, secondary suites retained their outlaw status.

During the multi-year phase out program, very few owners completed the registration process. The District estimated it had between 2,100 and 2,700 illegal suites. About 700 owners entered the registration process but less than 300 completed it. Enforcement ultimately depended upon written complaints from residents and most appeared willing to tolerate suites in their midst. Complaints numbered about 50 a year and were mostly about parking, safety hazards, noisy parties

and litter. The District devoted an inspector and a clerk to complaint investigation and they continued with this work until the new by-law was introduced for discussion in 1996.

1.3 Objectives

By the mid-1990's, the municipality had tried registration and phase-out without success. It had an illegal suites by-law on the books that it enforced with reluctance and there was a growing constituency in the community that favoured secondary suites. Council had no choice but to revisit the issue. Accordingly, in February 1995, a motion was tabled at Council to make secondary suites a permitted use in single family zones. Council ruled that a by-law be drafted when certain conditions were met.

Council wanted:

- research, funded through the A•C•T program, that
  1. profiled tenants and owners to highlight the affordability issue,
  2. analysed the cost of installing secondary suites,
  3. documented the nature of complaints about secondary suites,
  4. analysed building code issues related to secondary suites.
- North Vancouver to join other cities in lobbying the provincial government to establish specific requirements for secondary suites in the province's building code.
- a staff analysis of conditions or regulations to be attached to any legalization.
- extensive public consultation, including a televised public forum, distribution of information throughout the community, meetings with groups and extensive public hearings on bylaw changes to legalize the suites.

Council based this undertaking on a belief that sound information widely distributed is the foundation of successful policy implementation. The research was designed to provide answers to the known concerns of the public and secondary suite owners. Council was all too aware of other jurisdictions that had passed by-laws regulating secondary suites, only to have the mistrust and controversies continue. The District wanted to smooth the road for a by-law by demystifying the issue and cleansing it of false perceptions.

1.4 Methodology

In charge of the project was a team consisting of:

- the Director of Development Services with overall responsibility for the project and liaison with Council,
- the District Social Planner, who had experience in developing the District's affordable housing strategy and who handled day-to-day project matters,
- the District's Manager of Permits and Licences, who was responsible for by-law enforcement and the secondary suite phase-out program,
- the District's Communications Officer, in charge of organizing public information delivery and community feedback,
- a builder who had served in a volunteer capacity on District advisory bodies and had direct experience building homes that contained suites,

- a resident of the community who had previously served as a volunteer advisor to Council on local issues that included neighbourhood plans and was presently working towards a degree in planning.

The project, funded under the A•C•T program, proceeded in three phases:

1. **Research and materials development**
   - analysed existing provincial code requirements regarding secondary suites,
   - analysed the cost of upgrading suites in typical existing homes and the costs of creating suites in new homes,
   - updated and assembled data on the role that secondary suites play in maintaining a balanced housing stock, including a tenant/owner profile,
   - studied community complaints about suites for a 12-month period.

2. **Produce and field test materials**
   A four-part draft information package was distributed to key groups in the community whom the District consults on all major policy issues. (See Community Needs and Involvement, section 3.) There was also a televised public forum on the issue and local builders and developers were consulted because of their particular interest in secondary suites.

3. **Public distribution of final material**
   When the first two steps were completed, the District revised its information package and made it available to the public at large.

2.0 Results

As a result of the A•C•T-funded research[1] and the other measures ordered by Council preliminary to its consideration of a by-law, residents of the District were able to achieve a wider understanding of the issues involved. The District packaged the results of this research into a four-part guideline document, called "Secondary Suites, the Corporation of the District of North Vancouver"[2]. Part one discusses the social impact of secondary suites, part two focusses on financial aspects, part three deals with complaints and regulatory issues and part four examines building code issues. Highlights from each package are presented below:

2.1 Profile of Owners/Tenants

Research, confirming the earlier SPARC study, said:

- suites were a source of affordable housing with rents generally less than comparable apartment rents,
- tenants are generally younger and less affluent than the general population,
- secondary suites are a significant source of shelter for singles and single parents,
- the income they generate helps home owners with mortgage payments,
- they provide live-in quarters for people who help seniors around the house,
- they don't create neighbourhood traffic problems because tenants tend to have fewer vehicles than the general population,
- tenants perceive themselves to be good neighbours and part of the community in which they live,
- suite owners and tenants are no different than the rest of the population.

2.2 Cost Factors

The analysis of the costs of retro-fitting secondary suites into existing homes or installing them in new homes was important because this type of market housing is very cost sensitive. The cost of adding secondary suites affects the overall supply of these units and their ultimate affordability.

The study indicated:

- code-compliant installation could be done relatively inexpensively. Based on an examination of actual costs, a typical expense would be $10,000 to $15,000,
- secondary suites cost substantially less than new construction,
- costs associated with upgrading to code standards would push rents up,
- the age and design of a house significantly affects the cost of conversion (homes with split level entries and two-storey homes with a basement entry were the easiest to convert),
- the District is unlikely to experience a wave of new suites.

[1] See Appendix A for a list of other A•C•T-funded case studies on secondary suites and related issues.

[2] Secondary Suites, the Corporation of the District of North Vancouver can be obtained on loan from the Canadian Housing Information Centre, 700 Montreal Road, Ottawa ON K1A 0P7, Tel: (613) 748-2367, Fax: (613) 748-4069, TTY (613) 748-2143.

2.3 Regulation and Complaints

The fundamental regulations affecting secondary suites include zoning by-laws, the building code, permit fees and so on. Community acceptance, however, has more to do with the controls affecting their use. Analysing the nature and frequency of complaints was an essential part of demystifying secondary suites and determining what types of controls were needed.

The analysis concluded that:

- the number of complaints is relatively small (about 50 written complaints a year compared to the District's estimated 2,100 to 2,700 illegal suites) and only a few of these object to the existence of a second living unit in a home.
- existing secondary suites are by and large tolerated by neighbours
- the issues that generated complaints (noise, messiness and parking) would exist with or without secondary suites so legalizing or prohibiting them would not necessarily resolve such complaints,
- by-law enforcement would be an issue in any discussion about the legalization of secondary suites.

2.4 Building Code Issues

Inadequate or inappropriate building code regulations have been perceived as a barrier to the legalization of secondary suites. In British Columbia, the regulations used for multiple unit dwellings traditionally applied. This served as a barrier, both in technical and economic terms, to the installation of suites in existing homes.

In December 1995, the province's Ministry of Municipal Affairs announced revisions to the B.C. Building Code creating a new section dealing with secondary suites in both existing and new houses.

The District's environmental scan of code and other issues reported that:

- the B.C. Building Code allows authorities to exercise discretion over the enforcement of health and safety issues provided the spirit of the code is not violated,
- inspection of older and existing premises would be necessary to identify areas of non-compliance,
- code regulations related to gas, electrical and plumbing services are the same for secondary suites as for other types of residential construction,
- other municipal regulations, such as those related to zoning and business licences, will have an impact on secondary suites unless exemptions are granted.

2.5 Legal At Last!

The research, the publication of the research results and the public consultation process told municipal administrators and Council that the secondary suites issue was not as "hot" as it once might have been. Public discussion exposed some opposition but the climate was generally favourable. As a result, in October 1997, the District passed its by-law[3] legalizing secondary suites.

[3] See Appendix B for a reproduction of the by-law.

What Neighbour Municipalities Do

Vancouver: Suites permitted in specifically zoned areas. Secondary suite owners pay an annual business licence fee of $44 and a yearly water rate fee of $83.

Surrey: Owners can legalize suites but may have to pay up to $500 for rezoning, a $555 annual business licence fee and a $358 yearly utility charge. Since 1992, only 22 of city's estimated 24,000 suites have been legalized.

Sources: Internet web sites:
www.city.vancouver.bc.ca
www.city.surrey.bc.ca

They are now a permitted use in single family homes in single family zones if:

- the owner provides a third parking space,
- the owner lives in the primary unit,
- there is one unit per house,
- the suite is no larger than 968 sq. ft. (a specification of the B.C. Building Code),
- the unit conforms to the building code.

The by-law deliberately avoids punitive measures that might discourage owners of existing suites from ensuring they meet standards. Owners don't have to register their suites and pay a registration fee, they aren't charged a business licence fee and they do not pay extra for water and garbage collection. The District hopes this conciliatory approach and its analysis of cost factors will encourage owners to voluntarily have their units become legal entities, meaning they will be inspected and, if necessary, be upgraded. If an owner fails to comply with an upgrade order, a suite can still be shut down. Suites discovered by accident (e.g. as a result of a fire or police call) are treated as if a written complaint had been received. The owner must ensure the suite is code-compliant or it will be shut down.

When it approved the by-law, Council ordered a three-point follow-up program. It requested:

1. An on-going public information campaign to encourage adherence to the by-law.
2. Research on the issue of utility use (do secondary suites consume more water than single-family homes?)
3. Monitoring the impact of legalization to determine if there are concerns that require further consideration.

By mid-1998, the District had not yet done the information-gathering required by the follow-up program. According to Mark Bostwick, a planner in the District's Social Planning Department:

> *"It is our intention to do a review at the end of 1998 or early in 1999. At this point, though, it appears that our expectations, that we would not be inundated with secondary suites, were correct. Most large new homes have them but there haven't been that many homes built and we have seen no large increase in suites in older homes.*
>
> *"Even without hard data, we are confident we have done the right thing. Secondary suites is a sensitive issue. Finding common ground is important and we did that. It is also critical to avoid a punitive approach because we know from our own experience and from the experience of others that this doesn't work."*

3.0 Community Needs and Involvement

The issue of secondary suites has divided communities for years and no community has found a solution that makes everyone happy. The District of North Vancouver, however, has reason to believe it has achieved a workable compromise because of the extensive community input that preceded passage of its secondary suites by-law.

3.1 Importance to District

The secondary suites issue is of particular importance to the District. The community's housing stock is mostly single family homes in upper middle class suburbs (about 9,000 homes in all). There is not much affordable housing and secondary suites provide a significant portion of what little there is.

With both community and Council divided on the issue, achieving consensus for a new secondary suites policy was never a realistic goal. The minimum support the District needed to legalize the suites was a widespread understanding in the community of the needs served by secondary suites. Such understanding, it was felt, would surely lead to less conflict and controversy.

When it ordered a review of secondary suites in 1995, Council was guided by the findings of the 1990 citizens' Housing Strategy Task Force. That earlier document stressed the importance of community understanding and the need for solid information in the public domain. The composition of the 1990 task force, with representatives from the real estate and development industries, from the Chamber of Commerce, from non-profit and co-op housing sector and from community ratepayer associations, profiled the kind of community input Council needed for its new initiative.

Quick Facts
The District of North Vancouver

Population: 80,000
Area: 17,000 hectares
Established: 1891
Location: Farthest east of the three municipalities that line the north shore of Burrard Inlet, opposite the City of Vancouver.
Economic: Industrial development mostly port or harbour related. Retail and commercial centred in neighbourhood business centres.

Source: Info Web, District of North Vancouver (**www.district.north-van.bc.ca**).

3.2 Consultation

Accordingly, when it came time to field test its draft secondary suite information package, between February and June 1996, Council had it distributed to roughly the same cross section of the community. In addition to builders and developers, who have a particular interest in secondary suites, the District conferred with the 22 independent, local community and ratepayer associations it consults on all major policy changes. Several community groups requested special meetings with District representatives to review the

material. In the end, community associations divided on the issue of legalization.

3.3 Public Forum

The District also sought input from the community at large. In January 1996, Council directed District staff to develop a program that would give the public the opportunity to discuss the issues. On March 25, 1996, the District staged a televised public forum on secondary suites. At the forum, presenters provided the latest research findings on secondary suites, gathered through the recently-concluded studies, and encouraged community discussion of the issues.

The District promoted the forum through a feature in the March 1996 issue of District Dialogue, a municipal newsletter distributed to all households, by means of a special notice on its Internet web site and by a direct mailing to community and ratepayer associations. The newsletter feature included a survey form on secondary suites that readers were urged to mail or fax back. There was also opportunity for public comment at the forum itself. The 100 or so people in attendance could speak from the floor or those watching it on TV could phone in their comments.

Public feedback from this initiative included:

- 94 completed survey forms,
- 12 speakers at the forum,
- 12 phone-in comments during the forum.

Survey respondents overwhelmingly favoured permitting secondary suites as long as they met the conditions outlined in the motion that was before Council. The conditions demanded by the respondents were:

- additional parking space
- suite owner occupying the principal residence
- only one suite per home
- conformity with the building code.

The only proposed condition a majority of respondents rejected was an 800 sq. ft. limit on suite size; they favoured suites as large as 1,000 sq. ft. A small majority also wanted additional conditions applied, such as:

- higher taxes to cover extra municipal services and utilities,
- a limit on the number of suite occupants,
- licensing for suites,
- sprinklers.

4.0 Regulatory Reform Initiatives & Impact on Housing Cost, Choice and Quality

When the District of North Vancouver tackled the issue of secondary suites in the late 1980's, everyone recognized that these suites provided low-cost shelter and helped home owners meet expenses. This economic value explains why Canadian municipalities have such a tough time eradicating these suites.

In this light, the District's legalization by-law was never seen as a breakthrough for an innovative type of affordable housing. Rather, it was a long-overdue reform that granted "permitted use" status to a stock of suites that already existed because it served real community needs.

Even though the by-law broke no new ground in municipal policy-making, it's real achievement was winning broad-based acceptance for a policy dealing with a contentious issue.

District Social Planner Mark Bostwick cited the most significant aspects of this project:

1. It produced a wider understanding of the role secondary suites play in housing.
2. It focussed on "solvable" issues, such as improving the quality and safety of suites.
3. It took a non-punitive approach by recognizing suites, not punishing suite owners.

4.1 What Made The Process Work?

Research blunted some of the more extreme assumptions about the role of secondary suites in the community and the people who occupy them. The research made it obvious that keeping suites illegal would not eliminate them since a real market for them exists and this market is made up of typical municipal residents. It also showed most neighbourhoods tacitly accept secondary suites.

Owners, tenants and neighbours have a common interest in safety so they found common ground on the need to apply the provincial Building Code to suites. A patchwork (area by area) legalization was rejected because it would have encouraged less safe suites in areas where they remained illegal.

A review of the public input and complaints indicated the most common concerns about suites were parking, size, and the desirability that the owner occupy the primary housing unit. These concerns were addressed in the by-law.

The process avoided a punitive bent. The objective was to encourage the creation of safe suites. The District's approach avoided registration fees, business licences, water charges and other deterrents to owners coming forward to have their suites inspected. Extra charges for water may be adopted in the future, perhaps though a requirement for water meters.

4.2 What Other Municipalities Can Learn

Secondary suites have such a long history of controversy in many parts of Canada that the issue is weighted with sensitivities and concerns that are purely local in nature. In this environment, it would be hard for a municipality to address its own concerns by adopting the initiative of another.

Still, District of North Vancouver officials feel their experience can benefit other municipalities. Already, the lower B.C. mainland municipalities of New Westminster, Coquitlam, Port Coquitlam, Maple Ridge and Delta have been in touch with District officials seeking more information about the secondary suites initiative.

The process the District used is transferable, particularly the research methodology. While the research data would not necessarily apply, it shows how data can be used to demolish the myths that surround secondary suites – who owns them and who lives in them. The history of the District's phase-out program is also cautionary tale to other jurisdictions contemplating similar action.

District officials say the best lesson from their experience is the need to seek common ground through public input and information. Trying to achieve a win-lose outcome will not work.

4.3 Housing Cost

Secondary suites already existed in the District of North Vancouver. While this initiative recognized them as part of the affordable housing mix, no one expects it to produce a sudden, large increase in these types of affordable units. A combination of factors support this view:

- most owners who want secondary suites already have them,
- most households are baby boomers with teens living at home so they don't have extra room in their homes for suites,
- only a small number of new homes are built annually in the District of North Vancouver.

The cost analysis, produced as part of the research effort, indicated suites could be installed in many homes relatively inexpensively, although the expense of upgrading existing suites to code standards would probably push rents up a bit.

4.4 Housing Choice

With no sudden upsurge in the number of secondary suites predicted for the District, this initiative is unlikely to increase housing choice by much. It could, over the long haul, give tenants a choice between suites that meet code health and safety requirements and those operating illegally.

4.5 Housing Quality

The by-law will have an obvious impact on the quality of new and existing suites since all must now conform to the B.C. Building Code and widespread adherence to the code is only possible if suites are legal. New suites will be inspected at the building permit stage and existing suites will be inspected upon receipt

of a valid complaint or when renovations take place. The by-law also contributes to better neighbourhoods by addressing quality of life concerns.

Appendix A

Secondary suites have been the subject of previous projects funded under the Affordability and Choice Today program. Like the District of North Vancouver project, they have been described in case studies that are available free of charge from:

Canadian Housing Information Centre,
700 Montreal Road,
Ottawa ON K1A 0P7,
Tel: (613) 748-2367, Fax: (613) 748-4069, TTY (613) 748-2143.

Case Studies About Secondary Suites and Related Issues

Legalization of Secondary Suites in Surrey, B.C. (PB0177-28)
Construction Standards for Accessory Suites (PB0177-43)
The Convertible House: A Flexible Alternative (PB0177-10)
Dividing Large Houses: A Solution for Affordability and Maintenance (PB0177-6)
The Inclusion of Made-to-Convert Lots in a New Plan of Subdivision (PB0177-32)

Preview Them on the Web!

The overviews of these reports can be viewed through the Federation of Canadian Municipalities web site at http://www.fcm.ca – search *Affordability and Choice Today*.

APPENDIX B

The District of North Vancouver by-law that legalized secondary suites in reproduced below.

THE CORPORATION OF THE DISTRICT OF NORTH VANCOUVER

BYLAW 6922

A bylaw to amend the "District of North Vancouver Zoning Bylaw, 1965" (Bylaw 3210)
(Secondary Suites)
(Process 84.96)

The council for The Corporation of the District of North Vancouver, having observed the relevant provisions of the Municipal Act, enacts the following:

Title

1. This bylaw may be cited as "REZONING BYLAW 1062".

Amendments

2. The following amendments are made to the "District of North Vancouver Zoning Bylaw 1965" as it affects:

   (a) Part 2 by:

      (i) deleting the definition of "dwelling unit" and replacing it with the following definition:

      "'dwelling unit' means one or more habitable rooms for the residential accommodation of only one family and contains or provides for only one cooking facility";

      (ii) deleting the definition of "family residential unit";

      (iii) deleting the definition of "residential building, single-family" and replacing it with the following definition:

      "'residential building, single-family' means a building consisting of one dwelling unit or, in a single-family residential zone, a building consisting of a combination of one dwelling unit and one secondary suite";

      (iv) inserting the following definition of "secondary suite":

      "'secondary suite' means a designated area within a single-family residential building, only in a single family residential zone, that is comprised of one or more habitable rooms and contains or provides for only one cooking facility";

   (b) Section 501.2(ii) by deleting the phrase "family residential unit" and replacing it with "secondary suite";

(c) Section 501.2 by deleting the family residential unit regulations in subsection (iii) and inserting the following new regulations as subsection (iii):

"(iii) secondary suites subject to the following regulations:

a) secondary suites are permitted only in single-family residential zones;

b) only one secondary suite is permitted in a single-family residential building;

c) a secondary suite shall not exceed in total area the lesser of 90sq.m (968sq.ft.) or 40% of the residential floor space of the single family residential building in which it is located;

d) the owner of a single-family residential building containing a secondary suite shall be a resident of either the secondary suite or the principal residential dwelling unit;

e) a single-family residential building containing one or more boarders or lodgers or in which there is a licenced home occupation, may not have a secondary suite.";

(d) Section 1001 by deleting the following from the Table:

"Single Family Residential Buildings with Family Residential Unit	3 per building"

and replacing it with:

"Single Family Residential Buildings with Secondary Suite	3 per building"

PUBLIC HEARING held on the 8th day of July, 1997.

PASSED by the Council on the 14th day of October, 1997.

ADOPTED by the Council on the 14th day of October, 1997.

"D.H. Bell"

MAYOR

"D.W. BACK"

MUNICIPAL CLERK

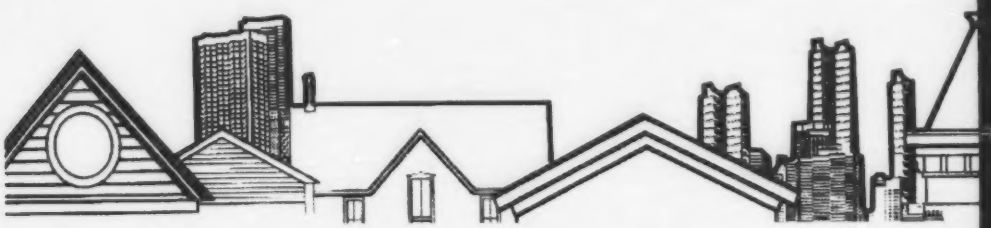
Certified a true copy

Municipal Clerk

ACT-ÉTUDE DE CAS

COMMENT LE DISTRICT DE NORTH VANCOUVER EN EST VENU À FAIRE ACCEPTER PAR LA COLLECTIVITÉ LA LÉGALISATION DES APPARTEMENTS ACCESSOIRES DANS LES QUARTIERS CONSTITUÉS DE MAISONS INDIVIDUELLES

ACT - Abordabilité et choix toujours



FCM

Association canadienne des constructeurs d'habitations

CHRA ACHRU

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

PB 0383

Association canadienne des constructeurs d'habitations
150, avenue Laurier Ouest,
pièce 500, Ottawa
K1P 5J4
Tél : (613) 230-3060

www.chba.ca

Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
130, rue Slater,
pièce 408, Ottawa
K1P 6E2
Tél : (613) 594-3007

www. chra-achru.ca

Féderation canadienne des municipalités
24, rue Clarence,
Ottawa
K1N 5P3
Tél : (613) 241-5221

www. fcm.ca

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal,
Ottawa
K1A 0P7
Tél : (613) 748-2367

www.cmhc-schl.gc.ca

ABORDABILITÉ ET CHOIX TOUJOURS (A•C•T)
PROJET DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Comment le district de North Vancouver en est venu à faire accepter par la collectivité la légalisation des appartements accessoires dans les quartiers constitués de maisons individuelles

La *Community Planning, Building, Land and By-Law Services* Division du district de North Vancouver (Colombie-Britannique)

Préparé pour :

la Fédération canadienne des municipalités
l'Association canadienne des constructeurs d'habitations
l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
la Société canadienne d'hypothèques et de logement

Janvier 1999

Étude de cas rédigée par : **Word-Works Communications Services**
Kanata (Ontario)

Cette étude de cas a été financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais les points de vue qui y sont exprimés reflètent les opinions personnelles des auteurs, et la Société n'en assume aucune responsabilité.

On peut obtenir sans frais des copies du présent rapport et des autres études de cas produites à ce jour en s'adressant au **Centre canadien de documentation sur l'habitation, 700, chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7. Téléphone : (613) 748-2367; télécopieur : (613) 748-2143; courriel : chic@cmhc-schl.gc.ca.**

On peut consulter les études de cas et autres renseignements sur les programmes sur le site *Web* de la FCM: **www.fcm.ca.**

AVANT-PROPOS

Le projet décrit dans la présente étude de cas a reçu du financement dans le cadre du programme Abordabilité et choix toujours (A•C•T) géré par la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, ainsi que par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, qui a versé le financement. Le programme A•C•T est administré par la Fédération canadienne des municipalités.

Le programme A•C•T, lancé en janvier 1990, a été conçu pour favoriser les modifications aux règlements d'urbanisme et de construction et aux procédures d'approbation des aménagements résidentiels dans le but d'améliorer l'abordabilité du logement, les choix et la qualité.

Dans le cadre du programme A•C•T, des subventions sont accordées à des municipalités, à des constructeurs et promoteurs privés et sans but lucratif, à des urbanistes et à des architectes afin de les encourager à lancer des mesures novatrices de réforme de la réglementation dans les municipalités canadiennes. Trois types de projets sont admissibles à des subventions dans le cadre du programme A•C•T : les projets de démonstration, les projets de rationalisation du processus d'approbation et les études de cas (de mesures existantes).

- Les *projets de démonstration* comportent la construction d'habitations novatrices qui démontrent de quelle façon la modification des règlements d'urbanisme et de construction peut avoir pour effet d'améliorer l'abordabilité, les choix et la qualité.
- Les *projets de rationalisation du processus* d'approbation comportent la conception de méthodes ou de démarches qui entraînent la réduction du temps et des efforts requis pour obtenir l'approbation d'aménagements résidentiels.
- Les subventions pour la réalisation *d'études de cas* sont accordées pour la documentation de mesures existantes de réforme de la réglementation.

Le changement et l'innovation exigent la participation de tous les intervenants du secteur de l'habitation. Le programme A•C•T offre une occasion unique aux groupes locaux de travailler ensemble à relever les préoccupations relatives au logement, à s'entendre sur des solutions possibles et à prendre des mesures concrètes. Par conséquent, un des éléments essentiels des projets parrainés dans le cadre du programme A•C•T est la participation et la coopération de divers intervenants du secteur de l'habitation à toutes les étapes de chaque projet, de la conception à la réalisation.

Tous les projets pour lesquels une subvention est accordée en application du programme A•C•T font l'objet d'études de cas qui permettent d'en diffuser les détails et de faire connaître les bienfaits de la réforme de la réglementation aux autres municipalités canadiennes. Chaque étude de cas traite de la réforme effectuée, des buts visés et des

leçons tirées. S'il y a lieu, on calcule aussi les économies réalisées grâce aux modifications apportées aux divers règlements d'urbanisme, d'aménagement et de construction.

TABLE DES MATIERES

APERÇU DU PROJET i

1.0 DESCRIPTION DU PROJET 1

1.1 Introduction 1

1.2 Motivations 2

1.3 Objectifs 3

1.4 Méthodologie 4

2.0 RÉSULTATS 6

2.1 Profil des propriétaires et des locataires 6

2.2 Facteurs de coûts 6

2.3 Règlements et plaintes 7

2.4 Questions liées au code du bâtiment 7

2.5 Enfin légaux! 8

3.0 BESOINS DE LA COLLECTIVITÉ ET PARTICIPATION 10

3.1 Importance pour le district 10

3.2 Consultation 10

3.3 Tribune publique 11

4.0 MESURES DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET INCIDENCES SUR LE COÛT DU LOGEMENT, LES CHOIX ET LA QUALITÉ 13

4.1 Qu'est-ce qui fait que le processus a fonctionné? 13

4.2 Quelles leçons d'autres municipalités peuvent-elles en tirer? 14

4.3 Coût du logement 14

4.4 Choix de logements 15

4.5 Qualité du logement 15

ANNEXE A Autres études de cas pertinentes 16

ANNEXE B Reproduction du règlement visant la légalisation 17

APERÇU DU PROJET

On retrouve inévitablement des appartements accessoires dans la plupart des municipalités. Ils répondent à une demande de logements à loyer modique, constituent une forme de densification urbaine et répondent à divers besoins (essentiellement financiers) des propriétaires-occupants. Malgré ces avantages, on constate de la résistance aussi bien réelle que perçue, au sein des collectivités, en ce qui concerne les appartements accessoires. De nombreuses administrations municipales ont répondu à ces pressions en essayant de rendre illégaux les appartements accessoires ou en les réglementant comme des commerces et en imposant des droits et des suppléments aux propriétaires. Généralement parlant, ces efforts n'ont rien donné.

Le district de North Vancouver comptait parmi ces municipalités. Après avoir déployé des efforts infructueux pour faire disparaître les logements accessoires, la municipalité a décidé d'adopter une démarche différente. Elle s'est lancée dans un long processus qui a aboutit à la légalisation de ces logements, sous réserve d'un certain nombre de conditions.

Avant d'adopter le règlement de légalisation des logements accessoires, le district s'est penché sur les perceptions sous-jacentes qui nourrissaient depuis longtemps l'opposition aux logements accessoires. Cette opposition se fonde sur les appréhensions relatives aux effets négatifs que pourraient avoir de tels logements sur la qualité de vie du quartier et sur l'impression que les gens qui les occupent ne sont peut-être pas les voisins que l'on souhaite. Certains résidents du district demandaient qu'un règlement strict soit adopté de manière à ce que les effets néfastes soient atténués, mais leur demande entrait en conflit avec deux réalités fondamentales :

1. La plupart des personnes qui vivent à proximité des maisons où se trouvent des appartements accessoires n'ont pas de problèmes;
2. Les propriétaires des appartements accessoires ont tendances à ne pas vouloir déclarer leur appartement parce qu'ils craignent des dépenses élevées et beaucoup de formalités administratives.

Le district a mis en évidence, puis écrasé une à une, les perceptions erronées des résidents et des propriétaires d'appartements accessoires par la publication et la promotion de quatre documents exposant des faits :

- présentation du profil des propriétaires d'appartements accessoires et de leurs locataires, et comparaison avec le reste de la population;
- analyse des facteurs de coûts relatifs à la rénovation des appartements existants de sorte qu'ils soient conformes au code du bâtiment, menant à la conclusion que la dépense typique serait de 10 000 $ à 15 000 $;
- examen des types de plaintes reçues par le district concernant les appartements accessoires, en guise de justification de l'adoption de mesures de contrôle pertinentes;
- examen des aspects du code de construction provincial qui s'appliquent.

Ces quatre documents ont été distribués, pour commentaires, aux constructeurs et promoteurs, et à 22 groupes communautaires et groupes de contribuables. De plus, le district a organisé une tribune publique télévisée sur la question afin d'obtenir les points de vue du grand public.

De façon générale, la collectivité appuyait la démarche du conseil du district. Une certaine opposition s'est manifestée, mais elle n'a pas découragé le conseil ou les fonctionnaires du district. Il n'y avait jamais eu consensus au sujet des appartements accessoires, et personne ne s'attendait à ce que l'opposition disparaisse par miracle à la suite de cette initiative. En fin de compte, le district a réalisé ce qu'il souhaitait : la collectivité a généralement accepté le fait que les appartements accessoires répondaient à des besoins réels et qu'ils méritaient, de ce fait, une place parmi les divers types de logements.

Le règlement adopté par le conseil en octobre 1997, visant la légalisation des appartements accessoires dans les zones comptant essentiellement des maisons individuelles, tenait compte des opinions exprimées par le public. Il exige qu'il y ait assez d'espace pour le stationnement, que les propriétaires vivent dans la maison et qu'il n'y ait qu'un appartement accessoire par maison.

L'aspect le plus frappant du règlement est son côté conciliant. Il évite délibérément les mesures punitives qui décourageraient les propriétaires de faire inspecter leur appartement accessoire et, s'il le fallait, de le rendre conforme aux normes de sécurité et d'hygiène du code du bâtiment. Les propriétaires ne sont pas tenus de faire inscrire leur appartement accessoire et de payer des droits d'inscription. Ils n'ont pas à payer pour obtenir un permis d'exploitation d'un commerce et n'ont pas de frais supplémentaires à payer (en ce moment) pour l'approvisionnement en eau et l'enlèvement des ordures.

Les fonctionnaires du district ne prévoient pas une hausse très marquée du nombre d'appartements accessoires dans leur collectivité à la suite de l'adoption de ce règlement. Le règlement a légalisé un parc d'appartements accessoires qui existaient déjà et a introduit un cadre d'application du code du bâtiment de la C.-B. concernant les nouveaux appartements et (avec le temps) les appartements existants. En fin de compte, le fait de soumettre les appartements aux exigences du code en matière de sécurité et d'hygiène devrait avoir pour effet de garantir l'amélioration graduelle de la qualité de ces appartements dans le district. Les travaux d'amélioration pourraient cependant entraîner une légère augmentation de leurs loyers.

Les fonctionnaires du district de North Vancouver pensent que leur expérience pourrait aider d'autres municipalités. Le processus qu'ils ont utilisé, et particulièrement la méthode de recherche, pourrait être utilisé par d'autres municipalités. Les données de recherche ne s'appliqueraient probablement pas, mais les résultats que le district a obtenus démontrent comment les données peuvent être utilisées pour démythifier les appartements accessoires. Les efforts infructueux que le district avait déployés pour faire inscrire et supprimer les appartements accessoires constituent aussi un exemple à ne pas suivre pour les autres territoires qui envisagent une démarche semblable.

Quand on leur a demandé ce que leur expérience leur avait appris et qui serait utile à d'autres, les fonctionnaires du district ont cité trois éléments :

1. fournir au public de l'information factuelle s'appuyant sur une recherche solide;
2. trouver un terrain d'entente (dans ce cas-ci, le consensus portait sur les questions de santé et de sécurité);
3. adopter une démarche non punitive.

1.0 DESCRIPTION DU PROJET

1.1 Introduction

Les appartements accessoires répondent à des besoins réels. Ils offrent un logement économique aux personnes à faible revenu et produisent le revenu supplémentaire qu'il faut à de nombreux propriétaires-occupants pour arriver. Ces appartements constituent également un outil de densification urbaine, ce que la plupart des municipalités favorisent en raison de l'utilisation plus efficace des terrains et de l'infrastructure.

Malgré ces bienfaits, la question des appartements accessoires dans les quartiers constitués de maisons individuelles a été sujet de controverse dans la plupart des régions canadiennes. Les gens craignent le surpeuplement, la présence de voitures stationnées, le bruit et les indésirables dans leurs quartiers. Pendant des années, de nombreuses municipalités ont réagi à ces pressions en déclarant les appartements accessoires illégaux, ce qui a souvent entraîné l'installation clandestine de tels appartements.

D'autres municipalités ont essayé de les réglementer et ont imposé aux propriétaires des droits d'inscription et des frais supplémentaires pour les services comme l'approvisionnement en eau. En théorie, grâce à l'inscription, on saurait où se trouvent ces appartements, ce qui permettrait aux municipalités de veiller à ce qu'ils soient conformes aux dispositions du code en matière de santé et de sécurité. En réalité, les propriétaires d'appartements accessoires se sont essentiellement soustraits à l'inscription, par crainte des frais additionnels et des formalités administratives.

La tâche de chercher activement et de faire disparaître les appartements accessoires est coûteuse et prend du temps parce que la ville doit rassembler les preuves de l'existence d'un appartement illégal pour qu'un juge puisse en ordonner l'arrêt d'exploitation. L'application passive du règlement par la réponse aux plaintes soumises est aléatoire car la plupart des gens ne se plaignent pas d'un voisin qui possède un appartement accessoire dans sa maison.

Le district de North Vancouver a essayé la ligne dure avant d'en arriver à la solution évidente : faire de ces appartements un élément légal des divers types de logements et traiter les propriétaires et les locataires de ces appartements comme des membres de la collectivité.

Appartements accessoires en C.-B.

En 1995, le gouvernement de la C.-B. a présenté sommairement les pratiques des gouvernements locaux en matière d'appartements accessoires de la façon suivante :

- il existe 150 gouvernements locaux constitués en personne morale en C.-B.;
- 42 d'entre eux ne permettent pas les appartements accessoires;
- 108 les permettent, mais les démarches utilisées varient grandement;
- les stratégies sont, notamment, de permettre les appartements accessoires dans les zones constituées de maisons individuelles et dans les zones constituées de maisons jumelées, de ne permettre que les appartements accessoires destinés à des membres de la famille, de les permettre à la suite d'une modification du zonage du terrain;
- 71 des municipalités qui permettent les appartements accessoires imposent des exigences particulières.

Source : Secondary Suites, A Summary of Local Government Practices, publié par le Ministry of Municipal Affairs and Housing de la Colombie-Britannique.

1.2 Motivations

Le processus qui s'est terminé par la légalisation officielle des appartements accessoires en 1997 s'était amorcé dix années auparavant, mais l'objectif était bien différent. À cette époque, le district cherchait à se débarrasser une fois pour toutes des appartements accessoires.

En 1987, après avoir pris connaissance du rapport d'un groupe de travail sur les appartements illégaux, la ville s'est lancée dans un programme d'élimination graduelle qui incluait l'inscription des appartements illégaux et la légalisation des appartements accessoires destinés à des membres de la famille des propriétaires-occupants. Le but du programme était de mettre un terme à l'exploitation de tous les appartements accessoires, à l'exception de ceux qui étaient occupés par des membres de la famille, pour juin 1995. Pendant la période d'élimination graduelle, les propriétaires avaient le droit de conserver temporairement leur appartement accessoire s'ils l'inscrivaient, payaient des frais supplémentaires pour l'approvisionnement en eau, les faisaient inspecter et payaient les frais liés aux rénovations nécessaires pour le rendre conforme au code. À cette époque, le code du bâtiment de la C.-B. ne comportait pas de dispositions distinctes visant les appartements accessoires. On les traitait comme des logements de collectifs d'habitation.

Dans l'intervalle, en 1989, le *Social Planning and Research Council* (SPARC) a examiné la question des appartements accessoires à la lumière des préoccupations relatives à la production de logements abordables. Dans son rapport intitulé *The Housing Needs in the District of North Vancouver*, le SPARC a exposé les faits à l'avantage des appartements accessoires :

- les loyers des appartements accessoires sont généralement inférieurs aux loyers des autres appartements;
- il est peu coûteux de construire un tel appartement (de 14 000 $ à 25 000 $);
- l'incidence sur l'infrastructure locale est négligeable;
- le revenu généré par les appartements accessoires est un moyen de favoriser l'accès à la propriété (en produisant des revenus qui aident les propriétaires à faire leurs paiements hypothécaires);
- les locataires offrent de la sécurité et de la compagnie aux résidents plus âgés.

Le SPARC reconnaissait que les appartements accessoires étaient une source importante et peu coûteuse de logements abordables et a recommandé que l'on mette fin au programme d'élimination graduelle, que l'on

Définition des appartements accessoires et des appartements accessoires destinés à des membres de la famille

Appartement accessoire : logement autonome comportant une cuisine, une salle de bains et, souvent, une entrée séparée, se trouvant à l'intérieur d'une résidence individuelle et loué à un locataire.

Appartement accessoire destiné à des membres de la famille : surface habitable additionnelle, à l'intérieur d'une résidence individuelle, qui est directement liée au logement principal et qui est le plus souvent occupée par des membres de la famille des propriétaires-occupants.

maintienne le processus d'inscription et que l'on permette les appartements accessoires dans les maisons neuves.

L'année suivante, en 1990, un *Housing Strategy Task Force* constitué de citoyens recommandait aussi la légalisation des appartements accessoires dans les maisons occupées par leurs propriétaires dans le cadre de la stratégie municipale de production de logements abordables additionnels.

Le conseil a appuyé l'idée de ce groupe de travail mais, à l'occasion d'un débat ultérieur sur diverses initiatives de logement abordable, a séparé la question controversée des appartements accessoires du reste des mesures à l'étude. Quand le conseil a finalement approuvé une stratégie de production de logements abordables en 1992, les appartements accessoires n'en faisaient pas partie. Par défaut, les appartements accessoires sont par conséquence demeurés illégaux.

Pendant l'application du programme d'élimination échelonné sur plusieurs années, très peu de propriétaires ont inscrit leurs appartements accessoires. Le district estimait qu'il existait entre 2 100 et 2 700 appartements illégaux. Quelque 700 propriétaires ont amorcé le processus d'inscription, mais moins de 300 l'ont complété. On en est venu à appliquer le règlement en fonction des plaintes écrites soumises par des résidents, et il semble bien que la plupart d'entre eux étaient prêts à tolérer ces appartements dans leur environnement. On comptait environ 50 plaintes par année, et elles portaient essentiellement sur le stationnement, les risques pour la sécurité, les fêtes bruyantes et les ordures. Le district a affecté un inspecteur et un commis à l'examen des plaintes, et ces deux employés ont poursuivi leur travail jusqu'à la présentation du nouveau règlement pour discussion en 1996.

1.3 Objectifs

Au milieu des années 90, la municipalité avait essayé sans succès l'inscription et l'élimination graduelle. Elle avait un règlement qui rendait illégaux les appartements accessoires et qu'elle répugnait à appliquer, et un groupe croissant de contribuables favorisaient les appartements accessoires. Le conseil n'avait d'autre choix que de revoir toute la question. Par conséquent, en février 1995, une proposition a été déposée devant le conseil, visant à permettre les appartements accessoires dans les zones constituées de maisons familiales individuelles. Le conseil a ordonné la rédaction d'un règlement une fois certaines conditions remplies.

Le conseil voulait ce qui suit :

- que soit menée une recherche, financée au moyen du programme A•C•T, visant :
  1. l'établissement du profil des locataires et des propriétaires afin de mettre en évidence l'aspect de l'abordabilité;
  2. une analyse du coût de l'installation d'un appartement accessoire;
  3. une documentation de la nature des plaintes visant les appartements accessoires;

4. une analyse des aspects du code du bâtiment concernant les appartements accessoires;

- que North Vancouver se joigne à d'autres villes en vue de faire des pressions sur le gouvernement provincial pour qu'il inclue dans le code du bâtiment des exigences précises visant les appartements accessoires;
- que le personnel analyse les conditions ou les règlements à lier à toute légalisation;
- que l'on effectue une vaste consultation publique, notamment au moyen d'une tribune publique télévisée, que l'on distribue de l'information dans l'ensemble de la collectivité, que l'on tienne des rencontres avec divers groupes et des audiences publiques étendues concernant les changements à apporter au règlement pour légaliser les appartements accessoires.

Le conseil a fondé son entreprise sur la conviction qu'une information solide communiquée à un grand nombre de personnes est à la base d'une mise en oeuvre de politique réussie. La recherche a été conçue pour fournir des réponses aux préoccupations connues du public et des propriétaires d'appartements accessoires. Le conseil savait très bien que d'autre territoires avaient adopté des règlements sur les appartements accessoires qui n'avaient réussi qu'à perpétuer la méfiance et la controverse. Le district voulait paver la voie à l'adoption d'un règlement en démythifiant la question et en faisant disparaître toutes perceptions erronées.

1.4 Méthodologie

L'équipe responsable du projet était composée des personnes suivantes :

- le directeur des services d'aménagement, responsable de l'ensemble du projet et de la liaison avec le conseil;
- le responsable de la planification sociale du district, qui avait travaillé à l'élaboration de la stratégie de production de logements abordables du district et qui s'occupait des aspects quotidiens du projet;
- le directeur du service des permis et des licences du district, responsable de l'application du règlement et du programme d'élimination graduelle des appartements accessoires;
- l'agent de communication du district, auquel il incombait d'organiser la communication de l'information au public et l'obtention des réactions de la collectivité;
- un entrepreneur en construction qui avait participé bénévolement à des organismes consultatifs du district et qui avait l'expérience directe de la construction de maisons comportant des appartements accessoires;
- un résident de la collectivité qui avait déjà agit à titre de conseiller bénévole auprès du conseil concernant les questions locales, notamment des plans d'aménagement de quartiers, et qui travaillait à ce moment à l'obtention d'un diplôme en urbanisme.

Le projet, financé dans le cadre du programme A•C•T, s'est déroulé en trois étapes :

1. **Recherche et développement de documentation**
   - analyse des exigences existantes du code provincial du bâtiment concernant les appartements accessoires;
   - analyse du coût de la rénovation des appartements se trouvant dans les habitations typiques et des coûts de construction d'appartements accessoires dans des maisons neuves;
   - mise à jour et collationnement de données sur le rôle que les appartements accessoires jouent dans le maintien d'un parc de logement équilibré incluant un profil du locataire et du propriétaire;
   - étude des plaintes venues de la collectivité pendant une période de 12 mois concernant les appartements accessoires.

2. **Production et essai pratique de la documentation**

   Un dossier d'information provisoire comportant quatre sections a été distribué aux groupes clés de la collectivité que le district consulte pour toutes grandes questions de politique. (Voir la section 3, Besoins de la collectivité et participation). On a aussi organisé une tribune publique télévisée sur le sujet, et les constructeurs et promoteurs locaux ont été consultés en raison de l'intérêt particulier que présentent pour eux les appartements accessoires.

3. **Distribution au public de la documentation définitive**

   Une fois les deux premières étapes terminées, le district a révisé son dossier d'information et l'a rendu accessible au grand public.

2.0 RÉSULTATS

À la suite de la recherche financée dans le cadre du programme A•C•T[1] et des autres mesures que le conseil a ordonnées avant d'envisager l'adoption d'un règlement, les résidents du district ont pu en arriver à mieux comprendre les facteurs en jeu. Le district a réuni les résultats de cette recherche dans une directive en quatre sections intitulée « *Secondary Suites, the Corporation of the District of North Vancouver* »[2]. La première partie traite des incidences sociales des appartements accessoires, la deuxième se concentre sur les aspects financiers, la troisième porte sur les plaintes et la quatrième examine les questions relatives au code du bâtiment. Nous présentons ci-dessous les grandes lignes de chaque section.

2.1 Profil des propriétaires et des locataires

La recherche, confirmant l'étude menée antérieurement par le SPARC, a indiqué ce qui suit :

- les appartements accessoires sont une source de logements abordables, les loyers étant généralement inférieurs à ceux d'appartements comparables;
- les locataires sont généralement plus jeunes et moins à l'aise que la population en général;
- les appartements accessoires constituent une réserve importante de logements pour les personnes seules et les familles monoparentales;
- les revenus qu'ils permettent de produire aident les propriétaires-occupants à rembourser leur prêt hypothécaire;
- ils offrent un logement aux personnes qui aident les aînés aux travaux de la maison;
- ils ne causent pas de problèmes de circulation dans les quartiers où ils se trouvent car leurs locataires ont tendance à posséder moins de véhicules que la population en général;
- les locataires se perçoivent comme étant de bons voisins et comme faisant partie de la collectivité dans laquelle ils vivent;
- les propriétaires et les locataires d'appartements accessoires ne sont pas différents du reste de la population.

2.2 Facteurs de coûts

L'analyse des coûts de rénovation des appartements accessoires existants ou des coûts de construction de tels appartements dans des maisons neuves était importante car ce type de logement du marché est très sensible aux coûts. Le coût de l'ajout d'appartements accessoires produit un effet sur l'offre globale de tels appartements et à terme sur leur abordabilité.

L'étude a indiqué ce qui suit :

- l'installation d'appartements conformes au code pourrait se faire de façon relativement peu coûteuse. D'après un examen des coûts réels on dépenserait typiquement à cette fin de 10 000 $ à 15 000 $;

---

[1] Voir l'annexe A pour obtenir une liste des études de cas financées dans le cadre du programme A•C•T concernant les appartements accessoires et des sujets connexes.

[2] On peut obtenir le document intitulé « Secondary Suites, the Corporation of the District of North Vancouver » au Centre canadien de documentation sur l'habitation, 700, chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7, téléphone : (613) 748-2367, télécopieur : (613) 748-4069, ATME : (613) 748-2143.

- les appartements accessoires sont nettement moins coûteux que des logements neufs;
- les coûts liés à la rénovation rendant les appartements conformes aux exigences du code entraîneraient une hausse des loyers;
- l'âge et la conception d'une maison sont des facteurs importants en ce qui concerne le coût de la conversion (les maisons avec entrée à mi-étage et les maisons comportant un accès direct au sous-sol étaient les plus faciles à convertir);
- le district risque peu de connaître une vague de nouveaux appartements accessoires.

2.3 Règlements et plaintes

Les règlements fondamentaux qui visent les appartements accessoires sont notamment les règlements de zonage le code du bâtiment les frais de permis et autres. L'acceptation de la collectivité est cependant davantage liée aux contrôles qui ont un effet sur leur utilisation. L'analyse de la nature et de la fréquence des plaintes a constitué un élément essentiel de la démythification des appartements accessoires et de la détermination des types de contrôles requis.

L'analyse a conclu ce qui suit :

- le nombre de plaintes est relativement faible (environ 50 plaintes écrites par année par rapport au nombre d'appartements illégaux dans le district que l'on estime entre 2 100 et 2 700) et très peu de ces plaintes expriment de l'opposition à l'existence d'un deuxième logement à l'intérieur d'une maison;
- de façon générale les voisins tolèrent les appartements accessoires;
- les problèmes qui ont donné lieu aux plaintes (bruit malpropreté et stationnement) existeraient même sans les appartements accessoires de sorte que la légalisation ou l'interdiction de ces logements n'aurait pas nécessairement pour effet de résoudre ces problèmes;
- l'application du règlement ferait problème quelle que soit la discussion visant la légalisation des appartements accessoires.

2.4 Questions liées au code du bâtiment

On percevait comme un obstacle à la légalisation des appartements accessoires certains règlements inadéquats ou peu appropriés du code du bâtiment. En Colombie-Britannique les règlements applicables aux logements collectifs s'appliquaient aux appartements accessoires. Il s'agissait d'un obstacle tant sur le plan technique qu'économique à l'installation d'appartements accessoires dans les habitations existantes.

En décembre 1995 le ministère des affaires municipales de la province a annoncé des modifications au code du bâtiment de la C.-B. Le code comportait maintenant un nouvel article traitant des appartements accessoires dans les maisons existantes et dans les maisons neuves.

L'évaluation environnementale du district visant le code et autres aspects a révélé ce qui suit :

- le code du bâtiment de la C.-B. donne discrétion aux dirigeants concernant l'application des aspects relatifs à la santé et à la sécurité à condition que l'esprit du code soit respecté;
- pour relever les aspects pour lesquels les appartements ne sont pas conformes il serait nécessaire d'inspecter les installations existantes et les installations de plus longue date;
- les règlements du code visant le gaz, l'électricité et la plomberie sont les mêmes pour les appartements accessoires que pour les autres types de bâtiments résidentiels;
- les autres règlements municipaux comme ceux qui portent sur le zonage et les permis d'exploitation d'un commerce produiront un effet sur les appartements accessoires à moins que des exceptions soient accordées.

2.5 Enfin légaux!

La recherche, la publication des résultats de recherche et le processus de consultation publique ont indiqué aux administrateurs municipaux et au conseil que les appartements accessoires ne constituaient pas un sujet aussi brûlant qu'il l'avait peut-être été auparavant. La discussion publique a fait ressortir une certaine opposition mais le climat était généralement favorable. En conséquence en octobre 1997 le district a adopté son règlement[3] légalisant les appartements accessoires.

[3] Voir l'annexe B pour obtenir la reproduction du règlement.

Ce que font les municipalités voisines

Vancouver : Les appartements accessoires sont permis dans des secteurs particuliers. Les propriétaires d'appartements accessoires paient 44 $ par année pour un permis d'exploitation d'un commerce et des frais annuels de 83 $ pour l'approvisionnement en eau.

Surrey : Les propriétaires peuvent rendre leur appartement accessoire légal mais ils doivent payer jusqu'à 500 $ pour un changement de zonage, des frais de 555 $ par année pour un permis d'exploitation d'un commerce et un montant de 358 $ par année pour les services publics. Depuis 1992 seulement 22 des 24 000 appartements accessoires que l'on estime exister ont été rendus légaux.

Sources : sites Web :
www.city.vancouver.bc.ca
www.city.surrey.bc.ca

Ils sont maintenant permis dans les maisons individuelles se trouvant dans des zones constituées de maisons individuelles aux conditions suivantes :

- le propriétaire fournit un troisième espace de stationnement;
- le propriétaire vit dans le logement principal;
- il n'y a qu'un appartement accessoire par maison;
- l'appartement accessoire ne couvre pas plus de 968 pieds carrés (précision du code du bâtiment de la C.-B.);
- l'appartement est conforme au code du bâtiment.

Le règlement évite intentionnellement les mesures punitives qui pourraient décourager les propriétaires d'appartements accessoires existants de veiller à ce qu'ils soient conformes aux normes. Les propriétaires n'ont pas à inscrire leur appartement et à payer un droit d'inscription; on ne leur impose pas de frais pour l'obtention d'un permis d'exploitation d'un commerce, et ils n'ont pas à payer de supplément pour l'approvisionnement en eau et l'enlèvement des ordures. Le district espère que cette démarche conciliante et son analyse des facteurs de coûts encourageront les propriétaires à faire en sorte, de leur plein gré, que leur appartement devienne légal et, par conséquent, qu'il soit inspecté et, s'il le faut, rénové. Si un propriétaire ne se conforme pas à une ordonnance de rénovation, on peut toujours fermer l'appartement. Les appartements repérés par hasard (par exemple à la suite d'une visite des pompiers ou des policiers) sont traités comme si une plainte avait été reçue. Le propriétaire doit veiller à ce que l'appartement soit conforme au code, sans quoi on fermera l'appartement.

Quand il a approuvé le règlement, le conseil a ordonné l'adoption d'un programme de suivi en trois points. Il a demandé ce qui suit :

1. une campagne permanente d'information du public encourageant les propriétaires à respecter le règlement;
2. une recherche sur la question de l'utilisation des services publics (la consommation d'eau des maisons comportant un appartement accessoire est-elle supérieure à celle des maisons sans de tels appartements?);
3. le suivi des incidences de la légalisation de manière à déterminer si certains aspects doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Au milieu de 1998, le district n'avait toujours pas recueilli l'information requise par le programme de suivi. Selon Mark Bostwick, urbaniste au département de planification sociale du district :

> *« Nous avons l'intention de mener un examen à la fin de 1998 ou au début de 1999. En ce moment, il semble bien que, comme nous nous y attendions, nous ne serons pas submergés par les appartements accessoires. La plupart des grandes maisons individuelles neuves en comportent, mais il ne s'est pas construit tant de maisons que ça, et nous n'avons pas constaté une augmentation importante du nombre d'appartements accessoires dans les maisons plus âgées.*
>
> *Même sans données précises, nous sommes persuadés que nous avons fait ce qu'il fallait faire. La question des appartements accessoires est délicate. Il était important de trouver un terrain d'entente et nous l'avons fait. Il est aussi essentiel d'éviter une démarche punitive car nous savons, par notre propre expérience et par celle des autres, que ça ne fonctionne pas. »*

La question des appartements accessoires a divisé les collectivités pendant des années, et personne n'a trouvé de solution satisfaisante pour tout le monde. Le district de North Vancouver a cependant de bonnes raisons de croire qu'il en est arrivé à un compromis acceptable en raison de l'importante consultation du public qui a précédé l'adoption de son règlement sur les appartements accessoires.

3.1 Importance pour le district

La question des appartements accessoires est particulièrement importante pour le district. Le parc de logements de la collectivité est essentiellement composé de maisons individuelles situées dans les banlieues occupées par des ménages de la tranche supérieure de la classe moyenne (environ 9 000 maisons en tout). Il n'y a pas beaucoup de logements abordables et les appartements accessoires représentent une part importante de ceux qui existent.

En raison de la division au sein de la collectivité et du conseil sur ce sujet, il n'a jamais été réaliste d'espérer en arriver à un consensus. Pour que le district puisse légaliser les appartements accessoires, il lui fallait au minimum que les membres de la collectivité comprennent les besoins auxquels ces appartements répondaient. On estimait qu'une telle compréhension aurait pour effet d'atténuer les conflits et la controverse.

Quelques faits
Le district de North Vancouver

Population : 80 000 habitants
Superficie : 17 000 hectares
Fondation : 1891
Emplacement : la plus à l'est des trois municipalités qui longent la rive nord de Burrard Inlet, de l'autre côté de la ville de Vancouver.
Économie : le développement industriel est principalement lié à l'activité dans le port. Les magasins et les commerces se trouvent dans les centres commerciaux de quartier.

Source : Info Web, District of North Vancouver **(www.district.north-van.bc.ca)**

Quand il a ordonné un examen de la question des appartements accessoires, en 1995, le conseil suivait la piste des conclusions tirées en 1990 par le *Housing Strategy Task Force* composé de citoyens. Le document que le groupe de travail avait produit mettait l'accent sur l'importance de la compréhension au sein de la collectivité et de la nécessité de fournir de l'information solide au public. La composition du groupe de travail de 1990 correspondait au type d'apport communautaire que le conseil recherchait pour son initiative : il comptait des représentants du milieu de l'immobilier et de l'aménagement, de la chambre de commerce, du secteur du logement sans but lucratif et du logement coopératif et d'associations de contribuables de la collectivité.

3.2 Consultation

En conséquence, quand est venu le temps de faire un essai pratique de la deuxième ébauche du dossier d'information sur les

appartements accessoires, en février et juin 1996, le conseil l'a fait distribuer à une tranche assez correspondante de la collectivité. En plus des constructeurs et des promoteurs, que les appartements accessoires intéressent particulièrement, le district a conféré avec les 22 associations communautaires et associations de contribuables indépendantes locales qu'il consulte pour toutes modifications importantes de politique. Plusieurs groupes communautaires ont demandé des rencontres spéciales avec des représentants du district afin de revoir le matériel. À la fin, les associations communautaires étaient divisées sur la question de la légalisation.

3.3 Tribune publique

Le district a aussi demandé l'apport de la collectivité dans son ensemble. En janvier 1996, le conseil a confié au personnel du district la tâche de concevoir un programme qui donnerait au public l'occasion de discuter de la question. Le 25 mars 1996, le district a tenu une tribune publique télévisée sur les appartements accessoires. À l'occasion de cette tribune, les présentateurs ont exposé les conclusions de recherche les plus récentes en matière d'appartements accessoires, tirées des études menées récemment, et ont encouragé les membres de la collectivité à discuter des divers facteurs.

Le district a fait la promotion de la tribune au moyen d'un article de fond dans le numéro de mars 1996 du *District Dialogue*, bulletin d'information municipal distribué à tous les ménages, d'un avis spécial sur son site *Web* et d'un envoi postal aux associations communautaires et aux associations de contribuables. L'article du bulletin s'accompagnait d'une formule d'enquête sur les appartements accessoires que les lecteurs étaient priés de remplir et de retourner par la poste ou par télécopieur. Le grand public pouvait aussi émettre des commentaires à l'occasion de la tribune. Les quelque 100 personnes présentes pouvaient prendre la parole et les téléspectateurs pouvaient téléphoner pour faire leurs commentaires.

Cette initiative a permis d'obtenir ce qui suit :

- 94 formules remplies;
- les commentaires de 12 personnes présentes à l'occasion de la tribune;
- les commentaires de 12 téléspectateurs à l'occasion de la tribune.

Une forte majorité des personnes ayant rempli le questionnaire d'enquête étaient en faveur des appartements accessoires, à condition qu'ils soient conformes aux conditions énoncées dans la proposition présentée au conseil. Ces répondants exigeaient les conditions suivantes :

- espace de stationnement additionnel;
- logement principal occupé par le propriétaire;
- un seul appartement accessoire par maison;
- respect du code du bâtiment.

La seule condition proposée que la majorité des répondants ont rejetée était celle de restreindre la taille des appartements accessoires à 800 pieds carrés; ils favorisaient des appartements pouvant

couvrir 1 000 pieds carrés. Une faible majorité voulait aussi l'application des conditions supplémentaires suivantes :

- taxes supplémentaires couvrant l'usage des services municipaux supplémentaires;
- restriction du nombre d'occupants des appartements;
- émission de permis pour les appartements;
- extincteurs automatiques.

4.0 MESURES DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET INCIDENCES SUR LE COÛT DU LOGEMENT, LES CHOIX ET LA QUALITÉ

Quand le district de North Vancouver s'est attaqué à la question des appartements accessoires, vers la fin des années 80, tout le monde reconnaissait que ces logements offraient un abri à faible coût et qu'ils aidaient les propriétaires-occupants à payer leurs dépenses. Cette valeur économique explique pourquoi les municipalités canadiennes ont tant de difficulté à se débarrasser de ces appartements.

De ce fait, on n'a jamais considéré le règlement de légalisation du district comme une percée pour un type novateur de logement abordable. Il s'agissait plutôt d'une réforme qui faisait défaut depuis longtemps et qui accordait un statut officiel à un parc de logements qui existait déjà parce qu'il répondait à des besoins réels de la collectivité.

Le règlement n'a rien apporté de neuf en termes d'adoption de politiques municipales, mais l'exploit réalisé a vraiment été l'obtention de l'acceptation générale d'une politique traitant d'un sujet source de discorde.

Le planificateur social du district, Mark Bostwick, a énuméré les aspects les plus significatifs de ce projet:

1. il a permis de mieux faire comprendre à plus grande échelle le rôle que les appartements accessoires jouent dans le domaine du logement;
2. il s'est penché sur des problèmes pouvant être résolus, comme l'amélioration de la qualité et de la sécurité des appartements;
3. il a donné lieu à une démarche non punitive en reconnaissant les appartements plutôt que d'en punir les propriétaires.

4.1 Qu'est-ce qui fait que le processus a fonctionné?

La recherche a aplani certaines des hypothèses les plus extrêmes concernant le rôle des appartements accessoires dans la collectivité et les personnes qui les occupent. La recherche a permis de conclure sans aucun doute que de maintenir le statut illégal de ces appartements n'aurait pas pour effet de les faire disparaître puisqu'il existe un marché réel pour ces appartements et que ce marché est constitué de résidents typiques de la municipalité. La recherche a aussi démontré que les appartements accessoires font l'objet d'une acceptation tacite dans la plupart des quartiers.

Les propriétaires, locataires et voisins partagent le même intérêt pour la sécurité. Ils ont donc trouvé un terrain d'entente concernant la nécessité d'appliquer le code du bâtiment à ces logements. On a rejeté l'option d'une légalisation qui se ferait secteur par secteur parce qu'elle aurait encouragé l'existence d'appartements moins sûrs dans les secteurs où ils seraient demeurés illégaux.

Un examen des réactions et des plaintes du public a indiqué que les préoccupations les plus courantes visant les appartements accessoires portaient sur le stationnement, la

taille et l'avantage d'exiger que le propriétaire occupe le logement principal. On a répondu à ces préoccupations dans le règlement.

On a évité, dans le processus, d'adopter une démarche à tendance punitive. L'objectif était d'encourager la création d'appartements sûrs. Dans sa démarche, le district a évité les droits d'enregistrement, les permis d'exploitation d'un commerce, les frais supplémentaires pour l'approvisionnement en eau et autres moyens de décourager les propriétaires à faire volontairement inspecter leurs appartements accessoires. Il se pourrait que l'on décide d'imposer des frais supplémentaires pour l'approvisionnement en eau, peut-être en exigeant l'installation de compteurs d'eau.

4.2 Quelles leçons d'autres municipalités peuvent-elles en tirer?

Les appartements accessoires font depuis si longtemps l'objet de controverse dans de nombreuses régions du Canada que la question est teintée par des préoccupations et des susceptibilités de nature purement locale. Dans un tel environnement, une municipalité aurait bien de la difficulté à répondre à ses propres préoccupations en adoptant la même initiative qu'une autre municipalité.

Il n'en reste pas moins que les dirigeants du district de North Vancouver considèrent que leur expérience peut être profitable à d'autres municipalités. Déjà, les municipalités de New Westminster, Coquitlam, Port Coquitlam, Maple Ridge et Delta, dans la vallée du bas Fraser, ont communiqué avec les dirigeants du district pour obtenir de l'information supplémentaire au sujet de leur initiative visant les appartements accessoires.

Le processus utilisé par le district est transférable, particulièrement la méthodologie de recherche. Les données de recherche ne s'appliqueraient pas nécessairement, mais le processus démontre que l'on peut démolir les mythes qui entourent les appartements accessoires, notamment en ce qui concerne les personnes qui en sont propriétaires et celles qui les occupent. L'histoire du programme de suppression graduelle du district sert aussi de mise en garde aux autres territoires qui envisagent des mesures similaires.

Les dirigeants du district affirment que ce qu'ils ont appris de plus important, c'est qu'il faut chercher un terrain d'entente en obtenant la contribution du public et en l'informant. La recherche d'une solution gagnant-perdant mènera à l'échec.

4.3 Coût du logement

Les appartements accessoires existaient déjà dans le district de North Vancouver. L'initiative en question en a reconnu la légitimité parmi les divers types de logements abordables, mais personne ne s'attend à ce que leur nombre augmente nettement et soudainement du fait de leur légalisation. Une combinaison de facteurs soutiennent ce point de vue :

- la plupart des propriétaires qui veulent un appartement accessoire en ont déjà un;
- la plupart des ménages sont de la génération du baby-boom et ont des enfants qui vivent à la maison, de sorte qu'ils n'ont pas la place nécessaire chez eux pour y construire un appartement accessoire;
- on ne construit annuellement qu'un petit nombre de maisons dans le district de North Vancouver.

L'analyse des coûts exécutée dans le cadre de la recherche a indiqué que l'on pouvait construire de façon relativement économique des appartements accessoires dans de nombreuses maisons, mais que les dépenses requises pour rendre les appartements existants conformes aux normes du code entraîneraient probablement une hausse légère des loyers.

4.4 Choix de logements

Étant donné que l'on ne prévoit pas d'accroissement rapide et marqué du nombre d'appartements accessoires dans le district, cette initiative ne donnera vraisemblablement pas lieu à une forte amélioration des choix de logements. À long terme, elle pourrait donner aux locataires le choix entre des appartements conformes aux exigences du code visant la santé et la sécurité, et des appartements exploités illégalement.

4.5 Qualité du logement

Le règlement aura de toute évidence un effet sur la qualité des appartements neufs et existants puisqu'ils doivent maintenant tous être conformes au code du bâtiment de la C.-B. et que le respect général du code n'est possible que si les appartements sont légaux. Les nouveaux appartements seront inspectés à l'étape de l'émission du permis de construire, et les appartements existants le seront sur réception d'une plainte valide ou à l'occasion de travaux de rénovation. Le règlement contribue également à créer de meilleurs voisinages en répondant aux préoccupations relatives à la qualité de vie.

ANNEXE A

Les appartements accessoires ont fait l'objet de projets antérieurement financés dans le cadre du programme Abordabilité et choix toujours. Tout comme le projet du district de North Vancouver, ces projets ont été décrits dans des études de cas que l'on peut se procurer sans frais au:

Centre canadien de documentation sur l'habitation
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7
Téléphone : (613)748-2367
Télécopieur : (613)748-4069
ATME : (613)748-2143

Études de cas portant sur les appartements accessoires et des sujets connexes

La légalisation des appartements accessoires à Surrey (C.-B.) (PB0177-26)
Normes de construction visant les appartements accessoires (PB0177-43)
Le logement polyvalent : une solution de rechange souple (PB0177-10)
Maintien et abordabilité versus les grandes résidences (PB0177-6)
Intégration de terrains réservés aux logements polyvalents dans un nouveau lotissement (PB0177-32)

Aperçu des rapports sur le *Web*

Vous pouvez obtenir un aperçu de ces rapports sur le site de la Fédération canadienne des municipalités, à l'adresse http://www.fcm.ca, sous la rubrique *Abordabilité et choix toujours.*

ANNEXE B

Voici la version française (non officielle) du règlement du district de North Vancouver qui rend les appartements accessoires légaux.

THE CORPORATION OF THE DISTRICT OF NORTH VANCOUVER

RÈGLEMENT 6922

Règlement modifiant le « District of North Vancouver Zoning Bylaw, 1965 » (règlement 3210)
(Appartements accessoires)
(Processus 84.96)

Le conseil de la Corporation of the District of North Vancouver, conformément aux dispositions pertinentes de la Municipal Act, a adopté ce qui suit:

Titre

1. Le présent règlement peut être désigné par « REZONING BYLAW 1062 ».

Modifications

2. Les modifications suivantes sont apportées au « District of North Vancouver Zoning Bylaw 1965 » :

(a) dans la partie 2 :

(i) la définition de « dwelling unit » (logement) est remplacée par la définition suivante :

« logement » Logement constitué d'au moins une pièce habitable servant à loger une seule famille et ne comportant qu'une seule cuisine;

(ii) la définition de « family residential unit » (logement familial) est supprimée;

(iii) la définition de « residential building, single family » (immeuble résidentiel individuel) est remplacée par la définition suivante :

« immeuble résidentiel individuel » Immeuble ne comportant qu'un seul logement ou, dans une zone réservée aux logements individuels, immeuble constitué d'un logement et d'un appartement accessoire;

(iv) la définition suivante de « secondary suite » (appartement accessoire) est ajoutée:

« appartement accessoire » Partie désignée d'un immeuble résidentiel individuel situé dans une zone réservée aux logements individuels qui comporte au moins une pièce habitable et une seule cuisine;

(b) dans le paragraphe 501.2(ii), « family residential unit » (logement individuel) est remplacé par « secondary suite » (appartement accessoire);

(c) dans le paragraphe 501.2, le règlement sur les logements individuels visé par l'alinéa (iii) est remplacé par ce qui suit :

(iii) les appartements accessoires, sous réserve du règlement suivant :

a) les appartements accessoires ne sont permis que dans les zones

réservées aux logements individuels;

b) il ne doit pas y avoir plus d'un seul appartement accessoire dans un immeuble résidentiel individuel;

c) un appartement accessoire ne doit pas couvrir une superficie dépassant 90 mètres carrés (968 pi.ca.) ou 40 pour cent de la superficie du logement principal, le choix allant au moindre des deux;

d) le propriétaire d'un immeuble résidentiel individuel contenant un appartement accessoire doit occuper l'appartement accessoire ou le logement principal;

e) un immeuble résidentiel individuel logeant un ou plusieurs pensionnaires ou chambreurs ou comportant un mode d'occupation faisant l'objet d'un permis ne peut comprendre d'appartement accessoire;

(d) dans l'article 2001 :

« Single Family Residential Buildings with Family Residential Unit 3 per building » (immeubles résidentiels individuels avec logement familial - 3 par immeuble)

est supprimé et remplacé par ce qui suit:

« Single Family Residential Buildings with Secondary Suite 3 per building » (immeubles résidentiels individuels avec appartement accessoire - 3 par immeuble)

AUDIENCE PUBLIQUE tenue le 8 juillet 1997.
ACCEPTÉ par le conseil le 14 octobre 1997.
ADOPTÉ par le conseil le 14 octobre 1997.

D.H. BELL

MAIRE

D.W. BLACK

SECRÉTAIRE MUNICIPAL

Copie conforme

Secrétaire municipal